

PERAN BAITUL MAL DALAM PENGELOLAAN TANAH YANG KEHILANGAN PEMILIK DAN AHLI WARIS PASCA TSUNAMI DI ACEH (Sebuah Kajian Yuridis)

EMK Alidar

Fakultas Syariah IAIN Ar-Raniry, Darussalam-Banda Aceh
e-mail: emk_alidar@yahoo.com

Abstract: The Role of Treasury (*bayt al-mâl*) in Land Management of the Missing Owner and Heir in the Post-Tsunami Aceh. The land of the missing person or heir of ex-tsunami disaster occurred in Aceh in 2004 causes serious concern in administering eligible ownership and the right of management, which mounts to presumably very large scale spreaded throughout the province of Aceh. This essay is an attempt to discuss what kind of regulatory measures that have to be taken so that the legal status of the land could be determined and most importantly its use can be managed. The auhtor offers some principal concepts that will become alternative solution in this land management which include first, the property of the religion as found in Islamic jurisprudence, second, the property of state or community as found in Indonesian Civil Code, and third, Aceh customary law. The author argues that these three legal concepts run parallel with regulation that govern the land property, the owner or heir of which is no longer recognized, and thus it becomes under the communal ownership managed by the treasury. Thus, it can be asserted that the propety of the missing person or unknown heir is managed by the treasury as a *quasi*-authority for the interest of the community at large. As an acting agency, the treasury may be subject to legal precept stipulated in the above regulations.

Kata Kunci: Aceh, *bayt al-mâl*, harta agama, *imeum gampong*

Pendahuluan

Peristiwa 26 Desember 2004 bencana gempa dan tsunami di Aceh telah memunculkan berbagai persoalan dalam masyarakat, tidak saja pada pribadi manusia dalam kehidupan sosial kemasyarakatannya, dalam bidang harta benda juga terjadi permasalahan yang tidak sedikit dan sangat kompleks, yang perlu penyelesaian lebih lanjut.

Karena itu, persoalan yang dimaksudkan kiranya mendapat perhatian penyelesaian, sehingga tidak menimbulkan persoalan baru dalam tatanan kehidupan bermasyarakat di daerah bekas tsunami.

Di antara sekian banyak hal dan masalah yang muncul pasca Tsunami, yang menarik untuk dikaji dan dicarikan solusinya adalah kasus-kasus dalam bidang pertanahan, khususnya tanah-tanah yang telah tiada pemilik dan ahli warisnya. Jumlah tanah yang tidak bertuan ini relatif banyak, dan tersebar di hampir seluruh wilayah yang terkena bencana Tsunami, dari jumlah itu diduga sebagiannya tidak diketahui bentuk dan batasannya. Selain itu, keberadaan tanah tersebut juga tidak bisa dibiarkan begitu saja, karena selain dapat menimbulkan klaim dari pihak-pihak yang tidak berhak, lahan atau tanah tersebut juga dapat berpeluang menjadi tanah yang mati atau tidak produktif. Karena itu, persoalan tanah ini perlu diselesaikan sesegera mungkin, sehingga pemegang hak atas tanah akan jelas dan mendapat kepastian hukum, yang pada akhirnya tanah-tanah seperti ini dapat kembali menjadi produktif dan dikelola secara makruf.

Penentuan status tanah yang disebut di atas termasuk kepada siapa diberikan hak pengelolaan dan kepemilikannya, tentu harus dilakukan dengan hati-hati, cermat, dan teliti, supaya tidak kembali melahirkan masalah baru di kemudian hari kelak. Dilihat dari sisi individu yang terkait dengan keluarga pewaris mengisyaratkan tidak dapat diberikan hak penguasaannya, karena ahli waris yang dapat menerima harta itu tidak ada lagi atau tidak diketahui keberadaannya akibat bencana Tsunami. Untuk memperjelas status dan kepastian hukum terhadap permasalahan ini diperlukan adanya sebuah kajian dan pembahasan yang komprehensif.

Secara hukum, keberadaan tanah ini dipindahtangankan kepada kepemilikan bersama, yakni milik umat. Bila didasari pada UUD 1945 Pasal 33 maka tanah yang tidak bertuan itu menjadi harta negara. Kemudian, UU Pokok-Pokok Agraria menyebutkan tanah di wilayah Indonesia merupakan kekayaan nasional, dan diperuntukkan kepada masyarakatnya, baik secara individu atau pun kolektif.

Di sisi lain, Propinsi Aceh sebagai wilayah yang diberlakukan syariat Islam, masalah tanah seperti ini termasuk bidang hukum yang diatur dengan hukum agama atau syariat Islam. Artinya, hukum yang digunakan terhadap pengaturan tanah yang telah tiada pemilik atau ahli waris juga didasari pada ketentuan hukum Islam. Dalam ketentuan fiqih Islam, disebutkan bahwa tanah yang tidak ada lagi pemilik dan ahli warisnya maka pengelolaan dan kepemilikannya, dikembalikan dan menjadi hak umat Islam secara kolektif yang sering disebut dengan “harta *agama*”.

Diberi nama dengan harta agama karena harta itu dikembalikan pada institusi agama, yakni aturan Allah yang merupakan sumber/pemilik hukum. Dilihat pada fungsinya, institusi agama menjadi “wadah/payung” tempat dikembalikannya segala masalah umat. Karena itu, dijadikan harta yang tiada bertuan sebagai harta agama dapat dimaknakan bahwa pemilik harta itu adalah umat. Dengan demikian, harta agama dengan harta umat

menjadi istilah *ambiguitas (musytarak)*, yang kemudian berimplikasi kepada dapat digunakannya harta tersebut dengan seluas dan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan kemaslahatan agama dan umat Islam.

Persamaan harta umat dan harta agama dapat dilihat pada tujuan yang ingin dicapai keduanya, yaitu mengatur harta untuk kemaslahatan umat secara kolektif. Bila pun difungsikan kepada individu, maka harus dipertimbangkan pada aturan agama dan hukum yang ada dalam masyarakat Islam. Tetapi, memberi kepada individu tidak diprioritaskan, sebab keberadaan harta itu sendiri milik dari umat. Berdasarkan pemikiran demikian kemaslahatan umum lebih diprioritaskan daripada kemaslahatan individu, kecuali dalam keadaan yang diharuskan.

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa pengaturan harta yang telah tiada pemilik dan/atau ahli warisnya akibat bencana gempa dan Tsunami di Aceh, diatur dengan hukum nasional dan hukum lokal (*qanûn Aceh*) sekaligus, karena ketentuan hukum Islam telah diadopsi oleh hukum nasional dan hukum lokal yang keduanya menjadi hukum positif di Aceh. Diberlakukan hukum positif nasional dimaksudkan agar keberadaan tanah akan terjamin status hukumnya, sehingga penyalahgunaan terhadapnya akan dilindungi aturan yang berlaku secara nasional. Sedangkan hukum Islam, akan memberikan jaminan keabsahan dari sudut pandang ketentuan hukum agama yang dianut dan sedang dijalankan oleh masyarakat Aceh. Dengan demikian, kepastian hukum yang diberikan pada tanah yang tiada bertuan dipelihara secara hukum positif (hukum nasional) dan hukum lokal (*qanûn syar'i*), yang sekaligus juga hukum Islam.

Hakikat Tanah bagi Kehidupan Umat Manusia

Al-Qur'an menjelaskan bahwa tanah merupakan suatu harta yang diberikan Allah kepada umat manusia, terdapat beberapa ayat al-Qur'an yang menjelaskan masalah tanah.¹ Secara keseluruhan, al-Qur'an menyebutkan bahwa tanah merupakan milik Allah SWT. Kemudian, Dia memberikannya kepada manusia secara khusus dan umumnya kepada seluruh makhlukNya.

Tujuan diberikan tanah kepada manusia untuk menunjang kehidupan mereka di dunia ini. Mereka dapat bertempat tinggal di atasnya dan memperoleh kebutuhan yang dihasilkannya. Jadi, keberadaan tanah di sisi manusia hanyalah sebagai sarana pencapaian kehidupan yang sempurna yang diinginkan manusia.

Di sisi lain, tanah termasuk harta yang sangat disenangi umat manusia untuk dimiliki. Dalam kehidupan sosial masyarakat seseorang yang memiliki tanah yang luas dan banyak, dianggap sebagai orang-orang yang hidup berkecukupan dan dapat dianggap sebagai

¹Di antara ayat al-Quran yang menjelaskan perihal tanah adalah Q.S. al-Aḥzâb/33:27, al-Ḥadîd/57: 7, al-Nûr/24: 33, al-Ḥasyr/59: 7,9.

orang kaya dan hidup berbahagia dengan materi atau tanah yang dimilikinya. Pandangan ini wajar saja, karena tanah merupakan sumber kehidupan bagi manusia. Karena itu, kebanyakan manusia bercita-cita untuk mendapatkan dan memiliki tanah yang seluas-luasnya, untuk pribadi dan keturunan yang akan ditinggalkannya.

Kecintaan manusia terhadap tanah sebagai suatu *sunnahtullah*, Tuhan memberikan kepada manusia rasa kecintaan terhadap harta benda termasuk kecintaan manusia terhadap tanah. Tujuan Allah memberikan rasa cinta terhadap harta ini, hakikatnya adalah sebagai cobaan bagi setiap manusia dalam mematuhi ketentuanNya. Apakah manusia yang memiliki banyak harta atau tanah terlena dengan keindahan harta itu, atau ia tetap menghendaki keridaan Tuhannya.

Banyak *nash* yang menyebutkan perihal pemilikan tanah oleh manusia, mulai dari cara memiliki, fungsi dan tindakan hukum yang harus dilakukan telah dijelaskan dengan relatif rinci. Hal ini dimaksudkan untuk menyesuaikan kehendak Allah selaku pemilik hakiki dengan keinginan manusia terhadap tanah.

Selanjutnya, dalam kapasitasnya sebagai khalifah di permukaan bumi, manusia menjadi pemilik dan penanggungjawab terhadap pemanfaatan dan eksplorasi bumi. Allah memberi keluasaan bagi manusia untuk memiliki dan mengolah bumi dengan beberapa kelebihan. Atas dasar itu, kemudian Allah menundukan setiap yang ada di bumi kepada umat manusia.

Sebagai contoh, manusia dapat mengubah bumi menjadi laut, laut menjadi daratan, rumah yang dibuat di mana saja dikehendaki manusia dapat dilakukan. Bahkan, tempat tinggal binatang pun kadang-kadang diubah dan dijadikan tempat tinggal manusia. Tidak saja itu, manusia diberi kuasa mengeksplorasi hasil bumi yang kaya-raya menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi kehidupannya.

Dilihat dari keberadaan tanah bagi manusia, hanya terbatas pada memperoleh manfaat yang dimiliki tanah. Manfaat itu pun diberikan secara turun-temurun, melalui peralihan dari satu generasi ke generasi berikutnya, atau dari satu orang ke orang lain. Dengan kata lain, manfaat itu telah diatur Allah sedemikian rupa sehingga terbagi kepada banyak orang, melalui berbagai sarana seperti zakat, wasiat, hibah dan warisan, atau yang lainnya.

Kesimpulan yang diperoleh dari pembahasan di atas adalah pemilikan tanah oleh manusia bersifat sementara, sedangkan pemilik hakiki hanyalah Allah SWT. sebagai pemilik hakiki, maka Allah mempunyai hak mengatur tanah secara penuh. Untuk itu, manusia diwajibkan mengikuti setiap aturan yang ditetapkan Allah SWT. dengan patuh dan terus menerus. Aturan yang ditentukan Allah dijelaskan dalam al-Qur'an dan Hadis Nabi SAW. Aturan yang dimaksud memiliki nilai kemaslahatan bagi manusia seutuhnya baik dalam mengelola ataupun memanfaatkannya.

Perlindungan Hukum Terhadap Tanah yang Tidak Diketahui Pemilik dan Ahli Warisnya Menurut Hukum Agraria Indonesia

Secara eksplisit hukum agraria Indonesia selama ini belum mengatur secara tegas, jelas dan komprehensif tentang tanah yang telah tidak ada lagi pemilik dan/atau ahli warisnya. Namun secara umum UUD 1945 Pasal 33 telah membuat konsep hukum tentang tanah, yang menyebutkan bahwa seluruh bumi dan kandungannya merupakan milik dan dikuasai negara, dan digunakan seluas-luasnya untuk kemakmuran rakyat. Atas dasar ketentuan ini maka tertutup segala kepemilikan selain negara terhadap tanah-tanah yang tidak bertuan.

Ketentuan hukum tersebut bila dikaitkan dengan status tanah yang telah tiada pemilik atau ahli warisnya, maka negara secara *ex officio* menjadi penguasa atas tanah tersebut, tanah-tanah seperti ini menjadi kekayaan negara. Harta negara pada hakikatnya tidak lain merupakan harta warganya secara kolektif, dengan kata lain tanah yang tidak bertuan menjadi milik bersama warga negara, namun pemegang kewenangan penguasaan dan pengelolaannya berada pada negara.

Sebelumnya perlu digaris bawahi bahwa, hak penguasaan atas tanah yang terkuat dan tertinggi nilainya menurut hukum agraria Indonesia adalah hak milik (*eigendom*). *Eigendom* terbagi dalam tiga bentuk; *hak eigendom perorangan*, *hak eigendom badan-badan hukum perdata* dan *hak eigendom negara*. Untuk jenis hak penguasaan yang lainnya bersumber pada hak ketiga hak *eigendom* tersebut.²

Ketiga bentuk *eigendom* itu termasuk dalam lingkup hukum perdata, *eigendom* negara dianggap sebagai hak perdata yang didasari pada kepemilikan tanah, dimana keberadaannya sama dengan orang atau badan hukum. Karena itu, hubungan penguasaan antara negara dengan tanah bersifat keperdataan. Namun demikian, negara tetap memiliki kewenangan publik untuk mengatur dan mengelola tanah di wilayahnya untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan rakyatnya. Dalam bahasa yang lain dapat dikatakan bahwa hak milik atas tanah (Pasal 20 UUPA) merupakan hubungan hukum perdata, sedangkan hak menguasai dari negara (Pasal 2 ayat (21) UUPA) merupakan hubungan hukum publik.³

Berkaitan dengan penguasaan tanah, dalam aturan hukum Indonesia digunakan istilah “otoritas kekuasaan negara” yang dicantumkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Namun, istilah ini kemudian diartikan sebagai “hak penguasaan negara”, seperti dijelaskan oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA. Dengan mengganti otoritas menjadi hak dalam penguasaan negara atas tanah, maka membawa konsekuensi yuridis dalam proses normativisasi pengertian terhadap hak penguasaan negara yang dalam praktik men-

²Boedi Harsono, *Beberapa Analisis tentang Hukum Agraria* (Jakarta: Esa Study Club, 1980), h. 36

³*Ibid.*, h. 40-41

jadikan negara memiliki, sehingga mengaburkan arti otoritas negara dalam hal mengatur, mengurus, dan mengawasi pelaksanaan penggunaan hak-hak atas tanah.

Menurut Boedi Harsono, pengertian hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah hak-hak yang masing-masing berisikan kewenangan, tugas kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan bidang tanah yang dimiliki. Apa yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat itulah yang membedakan hak atas tanah yang satu dengan yang lainnya.

Hak bangsa sebagaimana urutan penjenjangan secara vertikal yang disebut di atas, menempati kedudukan tertinggi. Hak menguasai negara yang bersumber dari hak bangsa (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945), pada hakikatnya merupakan penugasan kepada negara untuk menguasai dalam arti mengatur, mengurus, dan mengawasi pelaksanaan penggunaan hak-hak atas tanah. Pembatasan kekuasaan yang bersumber kepada otoritas penguasaan negara merupakan pelaksanaan asas negara hukum Pancasila.

Menurut A. P. Parlindungan, hak penguasaan negara merupakan salah satu asas dalam UUPA yang berbeda dengan asas *domein* dalam *Agrarisch Wet* 1870 Nomor 55 jo *Agrarisch Besluit* 1870 Nomor 118. Pemberlakuan asas *domein* dimaksud diperuntukkan demi kepentingan pemerintahan jajahan, bukan untuk kepentingan rakyat.⁴

Asumsi pemberlakuan asas *domein* didasari pada ketetapan pemerintahan jajahan yang menyebutkan, rakyat yang terdiri dari berbagai suku bangsa di Indonesia telah menyerahkan sepenuhnya hak penguasaan atas tanah kepada pemerintahan kolonial. Hak penguasaan negara ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat yang meliputi kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil, dan makmur.

Hak menguasai negara dalam penjelasan UUPA berlaku terhadap seluruh tanah, baik yang sudah ada hak perorangan di atasnya maupun yang belum. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa jauh negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Di samping hak menguasai negara telah dibatasi oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA, dapat dikonstruksi dalam pengertian politis, sebagai berikut:⁵

- a. Konstatasi hak seseorang atau badan hukum melalui lembaga konversi atas tanah-tanah bekas BW, bekas adat, dan atas tanah-tanah yang dikuasai pemerintah daerah otonom ataupun yang dikuasai oleh lembaga-lembaga pemerintahan.
- b. Memberikan hak baru yang ditetapkan oleh UUPA, seperti : HM, HGB, HGU, HP, dan hak pengelolaan.

⁴ Parlindungan AP, *Berakhirnya Hak-hak atas Tanah, Menurut Sistem UUPA* (Jakarta: CV. Mandar Maju, 1990), h. 40

⁵ Parlindungan AP, *Berakhirnya*, h. 40

- c. Mengesahkan suatu perjanjian yang diperbuat antara seseorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hak lain di atasnya, seperti HGB di atas hak milik dan hak pakai di atas hak milik.

Notonogoro memberikan pengertian hak menguasai negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebagai berikut:

“Istilah dikuasai dan dipergunakan adalah dua hal yang berbeda, dipergunakan itu sebagai tujuan dari pada dikuasai, meskipun kata penghubungnya dan, hingga itu nampaknya dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat. Pengertian dikuasai, bukan berarti dimiliki, tetapi kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang diberikan kewenangan (Pasal 2 ayat (2) UUPA)”.⁶

Makna dikuasai oleh negara tidak terbatas pada pengaturan, pengurusan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan hak-hak perorangan, akan tetapi negara mempunyai kewajiban untuk turut ambil bagian secara aktif dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan rakyat. Dalam hal dikuasai negara dan untuk mencapai kesejahteraan rakyat menurut Bagir Manan, negara Indonesia merdeka adalah negara kesejahteraan sebagaimana termaksud dalam Pembukaan UUD 1945.⁷

Dasar pemikiran lahirnya konsep hak penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, merupakan perpaduan antara teori negara hukum kesejahteraan dan konsep penguasaan hak rakyat dalam persekutuan hukum adat. Makna penguasaan negara adalah kewenangan negara untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi. Substansi dari penguasaan negara adalah dibalik hak, kekuasaan atau kewenangan yang diberikan kepada negara, terkandung kewajiban negara untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah sebagai sumber daya ekonomi bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hak Menguasai Negara (HMN) di bidang pertanahan secara jelas dan konkrit dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA sebagai berikut:

- 1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

⁶ Notonogoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia* (Jakarta: Pancura Tujuh, 1961), h. 84

⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), h. 9

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- 4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Secara implisit Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa seluruh ketentuan Pasal 2 UUPA merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal 2 ayat (2) UUPA merinci isi kewenangan dari HMN. Pencantuman rincian kewenangan HMN dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA tidak lain merupakan tafsiran otentik dari pengertian Hak Menguasai Negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, tidak ada perbedaan pemahaman tentang lingkup dari kewenangan HMN sebagaimana dimaksud di dalam UUD 1945.⁸

Dari penjelasan di atas jelaslah bahwa tanah yang telah tiada pemilik atau ahli warisnya dikuasai oleh Negara, tanah dimaksud menjadi aset negara, dan dimanfaatkan untuk kemaslahatan rakyat. Untuk kepastian hukum, negara dapat saja memberi payung hukum atas tanah tersebut, sehingga munculnya gugatan terhadap tanah tersebut dapat dihindari dan perlindungan terhadap penguasaan tanah itu menjadi konkrit.

Perlindungan hukum bagi pemilik atas tanah pada hakikatnya adalah penghormatan atas hak-haknya, baik itu hak atas tanah atau pun hak ekonomi dan sosial lainnya, menjadi penting untuk mencegah kesewenang-wenangan penguasa yang mengatasnamakan kepentingan umum.⁹

Perlindungan hukum atas tanah secara hukum diatur dalam UUPA, di mana telah ditentukan bahwa untuk kepastian hukum tanah yang dimiliki harus didaftarkan, supaya pemerintah dapat mengeluarkan sertifikat tanah (Pasal 19 ayat (1) UUPA). Sertifikat tanah merupakan bukti kepastian hukum atas tanah. Dengan dikeluarkan sertifikat, maka kesewenang-wenangan pihak lain tidak dapat dilakukan (Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Oleh karena itu, pendaftaran tanah menjadi penting, dan wajib dilaksanakan oleh setiap pemegang hak atas tanah.

⁸ Harsono; *Beberapa Analisis*, h. 1

⁹ www.zeilla.wordpress.com; 1-16

Jaminan hukum dalam pendaftaran tanah ini adalah untuk adanya kepastian tentang:

- a. Hak milik atas tanahnya, tanah yang dipunyai dengan hak milik yang tidak terbatas jangka waktunya, harganya lebih tinggi daripada tanah sewa atau hak guna bangunan.
- b. Siapa yang mempunyai tanah itu, ini mengenai subyeknya. Kepastian mengenai hal ini perlu karena perbuatan-perbuatan mengenai tanah tersebut pada dasarnya hanya menimbulkan akibat-akibat hukum yang dikehendaki jika dilakukan oleh yang mempunyai.
- c. Tanah yang dihaki itu, ini mengenai obyek haknya yaitu di mana letaknya, berapa luasnya dan bagaimana batas-batasnya. Kiranya mudah dimengerti bahwa orang yang menginginkan kepastian juga mengenai hal-hal tersebut karena tidak ada kepastian hukum itu akan mudah menimbulkan sengketa.
- d. Hukumnya berlaku, yaitu aturan-aturannya untuk mengetahui wewenang dan kewajiban yang mempunyainya.¹⁰

Dilihat dari subjeknya, pemegang hak atas tanah adalah orang, badan hukum dan negara, perlindungan hukum atas tanah yang dimiliki/dikuasai negara adalah berbeda dengan penguasaan oleh pribadi atau badan hukum. Karena, negara memiliki dua fungsi dalam pemilikan/penguasaan tanah, sebagai pemberi kepastian hukum pada tanah dan pemegang hak atas tanah. Untuk terwujudnya keadilan, orang dan badan hukum diberi upaya hukum untuk dapat mempertahankan hak-haknya atas tanah.

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum bagi rakyat dapat bersifat preventif, yaitu dengan memberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Selain itu juga ada perlindungan hukum yang bersifat represif yaitu untuk menyelesaikan masalah yang telah timbul sebagai akibat dilaksanakannya keputusan Pemerintah tersebut, baik melalui Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Umum.¹¹

Berbeda dengan yang pertama, kepastian hukum atas tanah-tanah yang dimiliki dan/atau dikuasai negara juga dapat ditetapkan dengan aturan hukum tersendiri dalam bentuk (peraturan perundang-undangan), sekurang-kurangnya dengan Perda atau *Qanûn*. Ketentuan hukum ini tentunya lebih kuat dari sertifikat yang dimiliki orang atau badan hukum, karena Perda atau *Qanûn* termasuk dalam hierarki hukum yang telah pasti. Namun, Perda/*Qanûn* dan sertifikat tidak dapat saling mengalahkan satu dengan yang lain sebagai alat bukti hak atas tanah.

Aturan hukum seperti yang dijelaskan di atas, telah pernah dibentuk dan diterapkan

¹⁰ Harsono, *Beberapa Analisis*, h. 46

¹¹ Philipus M. Hadjon, 1987: , h.1-5

untuk memberi kepastian hukum tanah yang telah tiada pemilik atau ahli warisnya di Aceh. Dalam Pasal 8 Perpu Nomor 2 Tahun 2007 disebutkan bahwa tanah yang tidak ada lagi pemilik dan ahli warisnya yang beragama Islam menjadi harta agama dan dikelola oleh *Bayt al Mâl*. Sedangkan pemilik dan ahli warisnya yang bukan beragama Islam, dikelola oleh Balai Harta Peninggalan (Pasal 9).

Aturan hukum itu diperkuat dengan fatwa Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Provinsi NAD tanggal 17 April 2005 tentang Perlindungan Hak Atas Tanah, Hak Nasab bagi Anak Yatim, Hak Isteri dan Ahli Waris Mafqud akibat Gempa dan Gelombang Tsunami. Pada angka I. Dictum Kedua Fatwa MPU tersebut menyebutkan bahwa tanah dan harta benda yang ditinggalkan korban gempa dan Tsunami yang tidak meninggalkan ahli waris adalah menjadi milik umat Islam melalui Baitul Mal.

Ketentuan Hukum Islam Tentang Tanah yang Tidak ada Pemilik dan Ahli Warisnya

Allah SWT. menerangkan bahwa Dia adalah pemilik bumi secara sempurna (Q.S. al-Hadîd/57:7, al-Nûr/24:33), lalu Dia warisi tanah-tanah itu kepada manusia (Q.S. al-Ahzâb/33:27), untuk dikelola dan dinikmati hasil yang dikandung di dalamnya. Akan tetapi, pemberian harta itu tidaklah dimaksudkan untuk bersenang-senang, tetapi sebagai ujian (cobaan) Allah kepada manusia (Q.S. al-Baqarah/2:155). Barang siapa yang lulus dari ujian tersebut akan diganjar dengan kenikmatan yang besar. Oleh karena itu, orang yang bertaqwa kepadaNya, dengan mengikuti hukum-hukum-Nya yang berkaitan tanah dan hasil yang dikandungnya akan diganjar dengan kebahagiaan yang besar (Q.S. al-Saba'/34: 37).

Secara implisit nas menerangkan bahwa, pemilik tanah yang hakiki adalah Allah SWT. Kemudian, Dia berikan kepada manusia secara kolektif, dan diberikan sebagiannya kepada para individu untuk dikelola dan dimanfaatkan sehingga tata kehidupan manusia dapat berkesinambungan yang baik. Pembagian itu ditentukan dengan berbagai bentuk, seperti warisan, hibah, wakaf dan lain sebagainya.

Juhaya S. Praja menafsirkan, kedudukan manusia bukan sebagai pemilik hakiki terhadap tanah menunjukan bahwa tanah itu berfungsi sebagai sarana tolong menolong sesama manusia dalam kehidupannya. Lebih lanjut Juhaya mengistilahkan dengan *atta'âwun* atau *mu'âwanah* yaitu asas yang menciptakan kerjasama antara individu atau pihak-pihak dalam masyarakat dalam rangka saling memenuhi keperluannya masing-masing dalam rangka kesejahteraan bersama.¹²

Interpretasi Juhaya di atas mengisyaratkan, bahwa tanah dipergunakan untuk

¹²Juhaya S. Praja. *Filsafat Hukum Islam* (Bandung: LPPM Universitas Islam 2004), h. 113

kehidupan bersama agar kehidupan menjadi damai, kebersamaan itu nampaknya menjadi prioritas yang dikehendaki Allah. Terhadap mereka yang menjaga kebersamaan dan mensyukuri nikmat tanah yang dititipkanNya, Allah akan menambah nikmat tersebut dengan yang lebih besar dan lebih banyak (Q. S. Ibrâhîm/14:7)

Dengan demikian, untuk mencapai maksud tersebut maka pemilikan, penguasaan dan pengelolaan tanah dalam kehidupan masyarakat perlu pengaturan (manajemen) yang baik. Allah telah memberikan konsep dasar terhadap manajemen dimaksud, yaitu pengaturan tanah dilakukan atas dasar kepentingan bersama.

Selanjutnya, ketentuan pemilikan tanah yang digambarkan di atas dapat diambil beberapa aturan dasar (prinsip);

1. Hakikat pemilik tanah adalah Allah SWT. (Q.S. al-Hadîd/57:7, al-Nûr/24:33). Dalam riwayat Makmur bin Thawus yang disampaikan ayahnya disebutkan bahwa Rasul SAW. mengatakan tanah merupakan milik Allah dan RasulNya, lalu diberikan kepada manusia.¹³
2. Harta (tanah) kekayaan yang diberikan Allah jangan sampai hanya ada/dimiliki oleh segolongan kecil masyarakat (Q.S. al-Hasyr/59: 7 dan 9)
3. Adanya barang-barang yang karena dharuri-nya adalah untuk kepentingan masyarakat seluruhnya, seperti jalan, irigasi, tempat-tempat peribatan.¹⁴

Wahbah Zuhaili seperti dikutip Ridzuan Awang menjelaskan, ada beberapa harta (bidang tanah) yang tidak boleh dijadikan hak milik individu, seperti tanah yang tidak ada pewaris, bahan-bahan galian, tanah *kharaj*. Tanah-tanah itu dimiliki oleh umat dan manfaat yang dimilikinya diperuntukkan bagi semua manusia.¹⁵

Penggunaan tanah yang telah disebutkan memerlukan suatu kebijakan yang masalah bagi umat. Untuk tercapai tujuan itu, pemerintah hendaknya membuat peraturan sebagai payung hukum, sehingga kekuatan hukum tanah itu akan terjamin dengan baik.¹⁶

Ketentuan Hukum Adat Aceh Tentang Tanah yang Tidak ada Pemilik dan Ahli Warisnya

Pada dasarnya penanganan terhadap tanah-tanah yang tidak ada lagi pemilik atau ahli warisnya akibat gempa dan Tsunami di Aceh, khususnya harta atau tanah-tanah

¹³ Abî 'Ubaid al-Qâsim bin Salâm, *Kitâb al-Amwâl* (Bairut: Dâr al-Fikr, 1988), h. 347

¹⁴ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 208-211

¹⁵ Ridzuan Awang, *Undang-Undang Tanah Islam* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pendidikan Malaysia 1994), h. 281

¹⁶ Badwi 'Abd al-Lathîf, *al-Nidzâm al-mâl al-Islâm al- Muqâran* (t.t.p: t.p., 1972), h. 125

yang ditinggalkan oleh pemiliknya yang beragama Islam, tidaklah begitu sulit untuk dilakukan. Sebab ketentuan hukumnya telah dibuat oleh pemerintah dengan cukup jelas pasca terjadinya Tsunami. Andai pun pemerintah belum membuat aturan hukumnya, penanganan masalah ini juga dapat dilakukan oleh masyarakat Aceh dengan menggunakan institusi hukum kebiasaan, atau hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat yang lebih dikenal dengan *hukum adat*.

Pada masyarakat Aceh dikenal tanah-tanah yang merupakan aset bersama masyarakat yang disebut dengan *umoeng meurasa* (yaitu salah satu bagian dari harta agama). Sifat dan wujud fisik *umoeng meurasa* ini identik dengan tanah-tanah yang tidak diketahui keberadaan pemilik atau pun ahli warisnya.

Dalam praktik masyarakat adat, pengelolaan terhadap harta agama khususnya tanah-tanah milik umat ini, menjadi kewenangan Imam masjid/Imam Meunasah (*imuem gampong/Desa*). Lembaga *imuem gampong* merupakan institusi yang terhormat dalam sebuah masyarakat *gampong*. Pada sisi yang lain, keberadaan *imuem* dalam sebuah *gampong* sebagai pembimbing umat, dengan posisi itu kadang-kadang aktivitas seorang *imuem* lebih terikat dengan kebutuhan umat, sehingga ia berkurang waktunya untuk bekerja atau mencari nafkah untuk dari dan keluarganya. Atas dasar pemikiran inilah, kemudian masyarakat Aceh pada umumnya memilih dan memberikan hak pengelolaan tanah umat kepada *Teungku Imuem Gampong/Imam Desa*.

Hasil *umeung meurasa* atau tanah *meurasa* digunakan untuk kegiatan-kegiatan sosial dan keagamaan, membantu orang yang terkena musibah di *gampong*, membantu pengajian, dan kegiatan sosial lainnya.¹⁷

Berdasarkan gambaran di atas, dapat dianalogikan bahwa tanah yang telah tiada pemilik atau ahli warisnya memiliki kemiripan dengan *umoeng meurasa* yang diatur dalam hukum adat Aceh. Praktik hukum adat yang demikian, pada prinsipnya juga didasarkan atas pemahaman dari hukum Islam, yang menentukan bahwa harta agama adalah milik bersama umat Islam yang pengelolaannya menjadi tanggung jawab baitul mal. Namun karena baitul mal sebelumnya tidak ada lembaganya maka masyarakat Aceh melimpahkan kewenangan pengelolaan harta agama yang ada di wilayah *gampong* kepada *teungku imeum meunasah* atau *imeum gampong* masing-masing. Dengan demikian konsep hukum adat pada hakikatnya juga memiliki peran, dalam mengatur dan mengelola tanah korban gempa dan Tsunami di Aceh, khususnya terhadap tanah-tanah yang tidak ada lagi pemilik dan ahli warisnya.

Penutup

Akibat gempa dan Tsunami terjadi 26 Desember 2004 di Aceh khususnya telah

¹⁷Syafei Ibrahim, *Pagian Peran Lewat Adat Gampong* (t.tp: Aceh Institute, 1990), h. 17

muncul berbagai persoalan keperdataan. Meninggalnya banyak orang dalam musibah itu mengakibatkan tanah yang ditinggalkan sebagiannya tidak ada ahli waris. Faktanya sebagian besar tanah bekas Tsunami tidak terurus, karena tidak ada pemegang hak padanya. Karena itu, penanganan hukum dibutuhkan segera terhadap tanah itu, supaya terpelihara dan dapat dikelola dengan baik.

Berdasarkan tatanan hukum yang ada, masalah tanah ini dapat dijelaskan, dalam hukum positif Indonesia didapatkan beberapa aturan hukum yang digunakan terhadap penanganan tanah ini. Pada umumnya, hukum positif Indonesia menetapkan bahwa tanah yang telah tiada pemilik atau ahli waris dikembalikan kepada umat (dalam hal ini dimiliki oleh negara), karena bumi dalam wilayah RI merupakan asset negara.

Hukum Islam menjelaskan sama dengan keterangan hukum positif, yakni tanah itu dikembalikan kepada umat atau masyarakat. Hukum Islam menyebutnya dengan harta agama, sementara hukum positif menyebut dengan tanah di bawah penguasaan negara atau tanah negara. Harta agama dalam Islam adalah harta yang dikembalikan kepada agama sebagai institusi umat, dan pengelolaan serta pemanfaatannya diatur sesuai dengan aturan hukum agama.

Hukum adat Aceh juga menentukan bahwa tanah yang telah tiada pemilik dan ahli warisnya, dikembalikan kepada masyarakat. Dalam aturan masyarakat ini, tanah dititipkan kepada tokoh adat yaitu *imeum gampong*.

Ketiga konsep hukum yang disebutkan menjelaskan bahwa penggunaan tanah kepada kemaslahatan umat, maka untuk terpeliharanya keberadaan tanah itu perlu dibuat aturan hukum yang konkrit, agar kepastian hukum dapat terjamin. Apabila upaya ini dapat dilakukan dengan baik, maka dapat dipastikan tanah bekas Tsunami itu akan terjamin perlindungan dan kekuatan hukumnya. Baik dalam bentuk pengelolaan maupun dalam bentuk kepemilikan umat Islam yang sah dan dikelola oleh Badan Baitul Mal.

Pustaka Acuan

- AP, Parlindungan. *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*. Jakarta: CV. Mandar Maju, 1990.
- Awang, Ridzuan. *Undang-Undang Tanah Islam*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pendidikan Malaysia 1994.
- Djazuli, H.A. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Kencana, 2003.
- Harsono, Boedi. *Beberapa Analisis tentang Hukum Agraria*. Jakarta: Esa Study Club, 1980.
- Ibrahim, Syafei. *Pagian Peran Lewat Adat Gampong.t.tp*: Aceh Institute, 1990.
- Ibn Salâm, Abî 'Ubaid al-Qâsim. *Kitâb al-Amwâl*. Bairut: Dâr al-Fikr, 1988.
- Al-Lathif, Badwi 'Abdu. *al-Nidzâm al-mâl al-Islâm al- Muqâran*. t.t.p: t.p., 1972.

Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Notonogoro. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Pancura Tujuh, 1961.

Praja, Juhaya S. *Filsafat Hukum Islam*. Bandung: LPPM Universitas Islam 2004.